

Jogalkotásunk nyomában

F. Rozsnyai Krisztina habilitált egyetemi docens, Eötvös Loránd Tudományegyetem (Budapest)

A közigazgatási perjog emancipációja: a közigazgatási perrendtartás

A közigazgatási bírászkodás az elmúlt 70 évben európai szinten igen jelentős fejlődésen ment keresztül. Ahogy a közigazgatás és az állam ebben az időben számos alakváltozást élt meg, úgy kellett a közigazgatási bírászkodásnak is lekövetni ezeket a változásokat, hogy a hatalmi ágak megosztásából rá háruló feladatot érdemben el tudja látni. A közigazgatásnak a társadalmi és gazdasági változások eredményeként bekövetkezett robbanásszerű expanziója szintén nagy kihívás elé állította a közigazgatási bírászkodást, hiszen az ügyek száma egyre nőtt és diverzifikálódott. Természetesen az adóigazgatás domináns elem maradt, de mellé számtalan új ügycsoport sorakozott fel. Megkétszerezve, de hazánk is felzárkózik azon országok népes táborához, ahol európai államok többségében külön perrendtartás szabályozza a közigazgatási pereket. E tanulmány célja, hogy a kodifikációról és annak eredményéről adjon áttekintést.

1. Előzmények

Csak az tartós, ami ideiglenes – tartja a francia közmondás. Ezt a közigazgatási bírászkodás, s vele együtt a közigazgatási perjog magyarországi története is jól alátámasztja. Magyarországon a közigazgatás és a bíróságok különválasztásával egyidejűleg (sőt már azt megelőzően is) felmerült a közigazgatási bírászkodás kérdése, és az angol, francia, német megoldások vizsgálatával megindult a gondolkodás arról, hogy Magyarországon milyen közigazgatási bírászkodás legyen.¹ Nagyon hosszas előkészítést követően, uralkodói nyomásra először kialakításra került a pénzügyi bírászkodás, majd ezt fejlesztette tovább a jogalkotó általános közigazgatási bírászkodássá. Ami a perjogi szabályokat illeti, azokat is a közigazgatási bírászkodásról szóló 1896. évi XXVI. tc. tartalmazta. Nemcsak szervezeti, de eljárásjogi is egy igen sajátos, vegyes rendszer alakult ki: általános megváltoztatási jogkort gyakorolva, tehát igen erős döntési jogosultságokkal felruházva járt el az egyetlen fórum, ugyanakkor a bírói út taxációval került kialakításra. Így már az elfogadáskor

előrevetítette a rendszer a működési problémákat: a túlterheltséget, s az ezzel járó elhúzódó eljárásokat egyfelől, másfelől pedig a közigazgatási ügytípusok szakadatlan növekedésével párhuzamosan a tulajdonképpeni folyamatos hatáskörszűkülést, illetve a hatásköri szabályok folyamatos módosítását. Nem véletlen, hogy már az 1890-es évek végén (!) megjelentek a reformelképzelések, amelyekből azonban 1949-ig vajmi kevés valósult meg. A taxatív hatásköri szabályozás ezzel állandó jellemzőjévé vált perjogi rendszerünknek.

A Közigazgatási Bíróság 1949-ben történt megszüntetését követően a „közigazgatási bírászkodás” a polgári bírászkodás keretein belül, rendkívül szűk körben létezett tovább. A közigazgatási eljárásokat szabályozó, 1957-ben elfogadott és hatályba lépett eljárási törvény (az Et.) intézményesítette újra általános jelleggel az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságát – mint rendkívüli jogorvoslati formát. Ez azonban kizárólag elvi lehetőséget jelentett a bírói úton történő jogorvoslásra, hiszen e rendelkezés tényleges alkalmazhatóságát csak a határozatok rendkívül szűk – s kevésbé lényeges – enumeratív módon meghatározott körében, öt ügycsoportban tette lehetővé a törvény.² A közigazgatási bírászkodás

¹ STIPTA István: *Diskussionen über den Inhalt des Verwaltungsschutz[es] in Ungarn (1848–1896)*. In: *Rechtsgeschichtliche Studien: Beiträge zur Institutionsentwicklung in der ungarischen Rechtsgeschichte* (szerk.: Gábor MÁTHÉ, Barna MEZEY). Budapest; Passau: ELTE ÁJK – MTA – Universität Passau, 2008, 67–82.

² Emellett az államigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti pereknek volt nagy jelentőségük, mint másodlagos jogvédelmi eszközök.

eljárás szabályozása terén a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 1973-tól hatályos módosítása³ jelentős lépésnek tekinthető, hiszen e módosítás inkorporálta az államigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadásának peres szabályait a Pp. XX. Fejezetébe. Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1981. évi I. törvény (az Áe.) hatálybalépéséről és egyes jogszabályok módosításáról szóló 1981. évi 25. tvr. módosította aztán a közigazgatási perek részletes eljárási szabályait, s párhuzamosan hatályba lépett az Áe. felhatalmazása alapján kiadott 63/1981. (XII. 5.) MT rendelet, mely a bíróság által felülvizsgálható határozatok körét tartalmazta. Az Áe.-n és a Pp.-n kívül a közigazgatási bíráskodásra vonatkozóan hatásköri szabályokat tartalmazott még a bírósági szervezeti törvény is, e három törvény módosításával szélesítette ki a jogalkotó a közigazgatási bírósági utat 1991-ben az Alkotmánybíróság 32/1990 (XII. 23.) AB határozata nyomán.

Az 1991. XXVI. törvény csak a hatósági ügyekben nyitotta meg a bírói utat általános jelleggel, illetve a törvényességi felügyeleti szerv számára biztosított az önkormányzat határozataival szemben bírósághoz fordulásra általános lehetőséget. Minden egyéb esetben külön törvényi felhatalmazás alapján van csak lehetőség a bírósághoz fordulásra, tehát egy tágabb, de még mindig alapvetően taxációra épülő rendszer érvényesül. Az ideiglenesnek szánt megoldás maradandónak bizonyult. A Ket. előkészítéséhez kapcsolódóan merült fel először az igazságügyi tárcánál, hogy közigazgatási perrendtartást kellene készíteni, s ehhez kapcsolódó előkészületekre is sor került. A perjogi szakma azonban összezárt a jogpolitikával szemben, és egyhangúlag tagadta a külön közigazgatási perjog létjogosultságát, jogszabály-inflációtól és a Ket.-tel együtt járó változások hatványozódásától tartva.⁴ A Pp. XX. fejezetének jelentős, novelláris módosítására azonban így is sor került, az addigi bírói gyakorlat és néhány előremutató új szabály kodifikációjával.⁵ A közigazgatási perjog önállósulásának kérdése aztán egy darabig nem merült fel közpolitikai szinten, a 2011-es Ket. novella ugyanakkor kivette a Ket.-ből az ott található perjogi szabályokat és a Pp. XX. fejezetébe építette be azokat.

Az Alaptörvény előkészítése során elsősorban a szervezeti kérdések kerültek terítékre, a közigazgatási perjog önállóságának kérdése csak a polgári perjog rekodifiká-

ciójával kapcsolatos előkészítő munkák során merült fel újra: maradjon-e a polgári perjog szabályozási tárgykörén belül a közigazgatási perjog, vagy engedjük végre útjára? A vélemények még mindig nagyon megoszlottak. A Kúria elnöke először 2012-ben, majd 2013-ban és 2014-ben is állított fel – ezzel is állást foglalva – joggyakorlat-elemző csoportot a közigazgatási perek szabályainak vizsgálatára. Trócsányi László miniszterre kinevezése kapcsán már hangsúlyozta a közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének szükségességét, s azt követően hamarosan, 2015 januárjában a kocka el lett vetve: az új polgári perrendtartás koncepciójának elfogadása kapcsán a Kormány úgy határozott, hogy a közigazgatási perek szabályait az új Pp. már nem fogja tartalmazni, s önálló közigazgatási perrendtartási koncepciót kell kidolgozni.⁶

A koncepció igen gyors tempóban, 2015 májusára készült el, s miután a Kormány azt elfogadta és elrendelte a közigazgatási perrendtartás kidolgozását,⁷ megkezdődött a szintén nagyon feszített ütemű kodifikációs munka. A koncepció, majd a normaszöveg véleményezésére felállított Kodifikációs Bizottság 2016. február közepére tárgyalta meg a Kp. egyes nagyobb részeit, s április 1-jén kezdődött meg a társadalmi vita, illetve a közigazgatási egyeztetés. A Kormány az előterjesztést június 13-i ülésén elfogadta. A szervezeti kérdések ekkor kerültek felszínre, ami némi csúszást okozott az Országgyűléshez való benyújtásban. A Kormány, tekintettel arra, hogy a Kp. az új Polgári perrendtartáshoz igen szorosan kapcsolódik, végül a szervezeti kérdésekről zajló ötpárti egyeztetések lezárását megelőzően már szeptember végén benyújtotta a törvényjavaslatot az Országgyűlésnek.⁸ A javaslat részletes vitája idején vált egyértelművé, hogy szervezeti változásokra politikai megegyezés hiányában nem kerülhet sor, így az Ákr.-t és a Kp.-t december 6-án elfogadta az Országgyűlés. A Kp. kihirdetésére ezt követően azonban nem került sor, ugyanis a köztársasági elnök az Alkotmánybírósághoz fordult, s kérte a Kp. egyes rendelkezései alaptörvény-ellenességének vizsgálatát. Az Alkotmánybíróság 1/2017. (I. 17.) AB határozata alapján az Országgyűlés néhány módosítást eszközölt, és így fogadta el újra a közigazgatási perrendtartásról szóló törvényt (a továbbiakban: Kp.), amely 2017. évi I. törvényként március 1-jén került végül kihirdetésre.⁹

zöknek. Lásd NAGY Marianna: *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*, Budapest, Eötvös, 2010. 181. o.; FUGLINSZKY Ádám: *Kártérítési jog*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó, 2015., 492.

3 1972. évi 26. tvr.

4 ROZSNYAI Krisztina: *Szubjektív vagy/és objektív jogvédelem?* Jogtudományi Közlöny, 2004/6., 213–214.

5 A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvénnyel (Knp.).

6 A közigazgatási perrendtartás kodifikációjáról szóló 1011/2015. (I. 22.) Korm. határozatban.

7 Az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozat alapján.

8 A szervezeti változásokkal kapcsolatos elképzelésekről lásd F. ROZSNYAI Krisztina: *Perjogi önállósulás és különbírói jelleg a közigazgatási bíráskodásban*. Közjogi Szemle, 2016/4., 3–9.

9 2017. évi I. törvény, kihirdetve: Magyar Közlöny 2016/30.

Jogalkotásunk nyomában

2. A közigazgatási perrendtartás és az Alaptörvény

2.1. A közigazgatási bírászkodás alkotmányos alapjai

A közigazgatási perek kapcsán az Alaptörvény négy rendelkezésére kell így különösen figyelemmel lennünk. Az egyik a jogállamiság elvét kimondó B) cikk (1) bekezdése, illetve az ezen elv részelemét képező, a hatalmi ágak elválasztását kimondó tétel [C) cikk (1) bekezdés]. A harmadik a bíróság hatáskörére vonatkozó 25. cikk (2) bekezdés b) pont, amely szerint a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről,¹⁰ a negyedik pedig a hatósági és más közigazgatási döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jogot kimondó XXVIII. cikk (7) bekezdése. Ezek közül a hatalommegosztás elvének alaptörvényi szabályozása újdonság. Mivel a közigazgatási bírászkodás célja az Alkotmány 2. §, 50. § (2) és 57. § (5) bekezdése rendelkezéseiből is kiolvasható volt, a hatalmi ágak megosztásának elve pedig ebben az értelmezésben korábban is szerepet játszott, lényeges változásról nem beszélhetünk. A hatalmi ágak megosztásának az elve és a jogállamiság elve megkövetelik, hogy a bíróság, mint „fék” a közigazgatás minden jogellenes cselekményével szemben igénybe vehető legyen. Az alkotmánybírói gyakorlatban a jogorvoslathoz való jogról fokozatosan tevődött át a hangsúly az 50. § (2) bekezdésére, majd az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére,¹¹ aminek az oka az, hogy a hatalmi ágak megosztásának a tétele a leglényegesebb alapja a közigazgatási bírászkodásnak, és ezen elv kifejeződésének inkább volt tekinthető az Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az 57. § (1) bekezdése, de egyik sem funkcionálisan. Ennek azért is így kellett lenni, mert a fellebbezésre tekintettel a jogorvoslathoz való jogot számos esetben már a hatósági eljárásban igénybe vehető jogorvoslat, a fellebbezés is kielégíti, a hatalommegosztás elvének érvényesüléséhez azonban a bírósági jogvédelem biztosítása ezekben az esetekben is elengedhetetlen. A hatalommegosztás elvének kifejezett szabályozása melletti másik fontos változás, hogy az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja az ellenőrzés fogalmát döntésre cseréli, ami felfogható a bírósági szerep erősítéseként, de értelmezhető úgy is, hogy a bíróságoknak a hatalmi ágak rendszerében betöltött szerepét nem kívánta az alkotmányozó tovább hangsúlyozni. Abban, hogy a bíróság csak a törvényesség kérdésében jogosult dönteni, nincs változás. Láthatjuk tehát, hogy az alkotmányos megalapozottsága a közigaz-

gatási bírászkodásnak továbbra is a korábbiakhoz hasonló módon adott.

Az Alaptörvény előkészítése kapcsán sokan, sok szempontból fogalmazták meg azt, hogyan és merre kellene továbblépni az alkotmányos szabályok, illetve az azokat konkretizáló törvényi rendelkezések tekintetében.¹² Mégis – szemben számos ország alkotmányos szabályaival¹³ – továbbra sincs kifejezetten a közigazgatási bírászkodás rendeltetésére nézve alkotmányos szabály. Ez a hiány a per jogi keretek kialakításakor világosan érzékelhető volt, hiszen nem volt olyan orientáló szabály, amelyből kiderült volna: a szubjektív vagy az objektív jogvédelem kell, hogy az erősebb legyen? Hogyan kell például a bíróság döntési jogkörét kialakítani, mennyire érvényesülhet a hivatalbóliság elve? Azonban éppen a hatalmi ágak megosztásának elvére tekintettel, ami immár expressis verbis megjelenik az Alaptörvényben, nem állhatunk meg az alanyi jogok védelménél, nem elegendő a szubjektív jogvédelem. Bibó István szavaival kifejezve, a közigazgatás jogszerűsége az egész közösség érdeke és ügye.¹⁴ Ezt kell a közigazgatási bírászkodás céljának meghatározásakor érvényre is juttatni. A „bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről” fordulat a hatalommegosztás elvével együtt értelmezve mind a szubjektív, mind az objektív jogvédelmet megalapozza.

Az objektív jogvédelem – a tárgyi jog védelme – felé való elmozdulást a per jogi szabályok szintjén elsősorban az európai jog behatásai¹⁵ idézték elő.¹⁶ Ezek a behatások részben a közigazgatási hatósági eljárás jog felől, elsősorban a jog, jogos érdek érintettsége nélküli ügyféli jogállás biztosításán keresztül¹⁷ érték a per jogot, de a 2005. évi XVII. törvénnyel (a továbbiakban Knp.) bevezetett per jogi módosítások: a hivatalbóli bizonyítás elrendelésének, a bizonyítási teher megfordulásának,¹⁸ illetve a dön-

10 A c) és d) pontban külön kiemelt önkormányzati rendeletekkel kapcsolatos normakontroll-eljárásokat tág értelemben véve magában foglalja ez a fogalom, azokat külön nem említjük e helyütt. Lásd ennek részleteiről TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíróságok által gyakorolt normakontroll*. Jogtudományi Közlöny 7–8/1990: 253–263.

11 PATYI András: *Közigazgatási bírászkodásunk modelljei*. Budapest, Logod, 2003, 130.

12 Legkoncentráltabban ez a PPKE Jog- és Államtudományi Kara és az Igazságügyi Minisztérium által 2010. november 23-án megrendezett konferencián történt meg (az ott elhangzott előadások a következő lábjegyzetben szereplő kötetben jelentek meg).

13 PATYI András: *Közigazgatási bírászkodás de constitutione ferenda*. In: *Közérdekvédelem. A közigazgatási bírászkodás múltja és jövője* (szerk.: FRÖHLICH Johanna – VARGA Zs. András), Budapest, 2011, 33–55.

14 BIBÓ István: *Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom*. In: *Válogatott tanulmányok*, I. kötet, 271–294., 279.

15 Lásd *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (szerk.: FAZEKAS Marianna), Budapest, Eötvös, 2013, 257–267.

16 SZEGEDI László: *A társadalmi, érdekvédelmi szervezetek keresetindítási joga környezetvédelmi ügyekben – Eljárásjogi szabályozás európai nyomás alatt?* Themis, 2011/2., 136–153.

17 Ezek az ún. kvázi-ügyfelek, a feladatkörében érintett közigazgatási szerv, illetve külön jogszabályi rendelkezés esetén a civil szervezetek a Ket. 15. § (4)–(5) bekezdése alapján, lásd részletesen F. ROZSNYAI Krisztina: *A barnamedve esete a szalámmival: A közigazgatási eljárási jog a nemzetközi jog és az európai jog kölcsönhatásainak terében*. In: *Új generáció a közigazgatás művelésében*. (szerk.: FAZEKAS Marianna), Budapest, ELTE ÁJK, 2013., 255–271.

18 Pp. 336/A. § (1), illetve (2) bekezdés.

tés más jogalapra helyezésének elvi lehetősége¹⁹ is ebbe a körbe tartoznak: ezek a polgári perjogi elvektől a klasszikus (német és francia) közigazgatási perjogi elvek felé való elmozdulásként is értelmezhetőek. Ez a tendencia azóta is, különösen az Európai Unió Bírósága gyakorlatának hatására – meg-megtorpanva bár – egyre erősödik.²⁰

Az objektív és szubjektív jogvédelmi funkció sajátos egyensúlya határozza meg tehát elméletileg a bíróság feladatát. A Kp. bírósági feladatokat meghatározó alapvető rendelkezései, illetve egyes részletes szabályai már jelzik azt, hogy a szubjektív és az objektív jogvédelem teljesen másféle egyensúlyi helyzetet képez, mint a polgári perekben.²¹ Az Alaptörvényből kimaradt célmeghatározást is igyekszik pótolni a Kp. preambulumban:

Az Országgyűlés ...

a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott jogvédelem és jogorvoslat biztosítása céljából, továbbá

annak érdekében, hogy a közigazgatási szervek hatásköreiket törvényben előírtaknak megfelelően gyakorolják, és tevékenységük összhangban legyen azokkal a célokkal, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították, az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b)–d) pontja végrehajtására a következő törvényt alkotja

illetve a 2. § (1) bekezdésében:

2. § (1) A bíróság feladata, hogy eljárásával a közigazgatási tevékenységgel megvalósított jogsértéssel szemben – erre irányuló megalapozott kérelem esetén – hatékony jogvédelmet biztosítson.

2.2. Az eljárásjogi keretek

Az eljárási szabályok a funkciómeghatározással szorosan összefüggnek: eltérő funkciójú igazságszolgáltatási tevékenységeket nem végezhetnek azonos eljárási keretek között a bíróságok. Afelől senkinek nincs kétsége, hogy a büntetőeljárás nem szabályozható a polgári perrendtartásban, és fordítva. A különböző bírósági eljárásoknak a 25. cikk (2) bekezdésében több pontban való elrendezése, az igazságszolgáltatási tevékenység részletezése közvetetten az eljárásjogi keretekre is engedhet következtetni. Ebben változás az Alkotmányhoz képest – a rendelkezések eltérő strukturálásán túl – annyiban történt, hogy az Alaptörvény az önkormányzati rendeletalkotás körében a normakontroll-hatáskörnek az Alkotmánybíróság

és a Kúria közötti megosztásáról döntött, az eljárás alkotmányjogi jellegét azonban alapvetően meghagyta. Az önkormányzati tanács eljárásának sajátos szabályozásának ellenére ez az eljárás tárgyát tekintve közigazgatási per, hiszen egy közigazgatási aktus (csak éppen normatív aktus) törvényességéről kell a bíróságnak ebben az eljárásban is döntenie.²² Ez az újfajta elrendezése a feladatköröknek – az a) pontban felsorolt többféle jogvita miatt inkább a külön bíróságok létrehozását megengedő rendelkezéshez kapcsolódóan bír jelentőséggel, mint az eljárásjogi autonómia szempontjából. Ennek oka, hogy az a kérdés, hogy konkrétan milyen bíróságok végzik az ítélezési tevékenységet, nem tartozik az alkotmányos szabályokra, úgy az sem, hogy a bíróságok eljárásának kereteit hány jogszabály, milyen felosztásban alkotja. A tisztességes eljárás garanciarendszerét minden jogvita eljárásban, így a közigazgatási perekben is biztosítani kell. Ha az EJEB gyakorlata felől közelítjük meg ezt a kérdést, akkor a peres eljárásnak nem a jogági besorolása a lényeges, hanem az, hogy polgári vagy büntetőügyről van-e szó. Mivel a közigazgatási jogviták között pedig mind a polgári, mind a büntetőítélkezéshez sorolható perek egyaránt vannak, így a közigazgatási pereknek mindkét követelményrendszer ki kell elégíteni – ez már a törvényi szabályozás feladata.²³ Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b)–d) pontja végrehajtásaként elfogadott közigazgatási perrendtartás e tekintetben mindenképpen előrelépést hoz, a közigazgatási bíráskodás önálló profiljának megfelelő szabályokkal, a bíróság feladatának, döntési jogköreinek, eljárásának, valamint összetételének az alkotmányos elvek és szabályok szerinti szabályozásával. A közigazgatási bíráskodás perjogi önállósulása a közigazgatási bírósági jogalkalmazói gyakorlat és a közigazgatási dogmatika autonóm fejlődéséhez is megfelelőbb kereteket nyújthat a jövőben.²⁴ Ehhez kapcsolódóan a Kp. az alaptörvényi felhatalmazás alapján kialakított, de nem kielégítő külön bírósági rendszerben a szakértelemnek kevésbé biztosított megfelelő szintű koncentrációját²⁵ is igyekszik biztosítani: a közigazgatási perek kevesebb, regionális illetékességgel eljáró bíróság illetékességébe utalása ezt a célt szolgálja [Kp. 13. § (3) bekezdés]. Annak a problémának az orvoslására, hogy a közigazgatási ügyeket csak egy fokon intézi külön bíróság, a Kp. egy új ha-

19 Pp. 339. § (3) bekezdés – ehhez éppen a keresetkezéshozzájárulás miatt nem kapcsolódik számottevő bírói gyakorlat, lásd *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*, (szerk.: BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – KOVÁCS András György) Budapest, Wolters Kluwer, 2013., 768.

20 SZEGEDI László: *Az uniós jognak való megfelelés dilemmái Közép-Európában az Aarhusi Egyezmény harmadik pillére tekintetében*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás 2011/2., 57–76., 70–73.

21 Lásd erre nézve az AB gyakorlatát az ügyészi óvással kapcsolatban, pl. 1/1994. (I. 7.) AB. hat., 29/1994. (II. 25.) AB. hat., 25/2000. AB. hat.

22 Ennek részleteiről, külhoni megoldásokkal lásd HOFFMAN István – F. ROZSNYAI Krisztina: *Önkormányzatiság és normakontroll*. Közjogi Szemle, 2014/1.: 25–32.

23 Részletesen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak az egymásra vetítéséről, illetve közös halmazának beazonosításáról: KÖBLÖS Adél – PATYI András: *A közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjai*. Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás, 2016/3., 8–29., 17–23.

24 Hasonlóan: FAZEKAS Marianna: *Az Alaptörvény hatása a közigazgatási eljárásjogra*. In: *Az Alaptörvény hatása a szakjogokra* (szerk.: CHRONOWSKI Nóra), Budapest, 2017. (megj. a.)

25 Utóbbiról részletesen lásd F. ROZSNYAI (2016).

Jogalkotásunk nyomában

táskör-elosztási rendszert alakított ki: egyrészt újra egy fórumra koncentrált a másodfokú ügyekben való döntést, másrészt ugyanezen fórumhoz telepített bizonyos Kp.-ban meghatározott közigazgatási ügyekben való elsőfokú eljárást.²⁶

3. A közigazgatási perrendtartás helye a jogrendszerben

3.1. A Kp. mint általános közigazgatási per jogi kódex

A Kp. azzal a céllal került megalkotásra, hogy a közigazgatási peres szabályokat általános jelleggel tartalmazza, tehát mentesítse a jogrendszer egyéb részeit a közigazgatási per jogi szabályok alól. A Kp. tehát a szó szoros értelmében is kódex: a jogrendszer már meglévő szabályai kerültek a kodifikációs folyamat során összegyűjtésre, rendszerezésre és általánosításra. A jelenlegi helyzet ugyanis az, hogy igen sok törvény tartalmaz közigazgatási per jogi rendelkezéseket. Ezek egy része – főleg a hatósági döntésekkel kapcsolatos szabályok esetében – nagyjából feleslegesen ismétli a hatályos Pp. szabályait, pl. kizárja a keresetindítás halasztó hatályát, vagy meghatározza az eljáró bíróságot, esetleg a keresetindítási határidőt. A külön szabályok második nagy csoportja a Pp. 324. § (2) bekezdés c) pontjához kapcsolódó, bírói utat megnyitó rendelkezések nagy sokasága. Csak hogy néhányat említsünk: a köznevelési törvény vagy a felsőoktatási törvény jogorvoslatokra vonatkozó szabályainak egy része, a köztisztviselési fegyelmi ügyekkel kapcsolatos bírói utat megnyitó szabályok, vagy éppen a rendőrségi törvény panaszt elbíráló döntésre vonatkozó rendelkezései. A közigazgatási per jogi külön rendelkezések harmadik, leglényegesebb csoportját azok a szabályok jelentik, amelyek a Pp. XX. fejezetének igencsak szűkre szabott keretei közé nem fértek be: megállapítási vagy marasztalási ítéletet kell hoznia a bíróságnak, vagy éppen a közigazgatás mulasztása miatt kell eljárni.²⁷ Ezen eljárások közös jellemzője, hogy a Pp. XX. fejezetének egyetlen, aktus-felülvizsgálatra irányuló pertípusához képest számos sajátossággal rendelkeznek. Ezek közül a Knp. tartalmaz általános rendelkezéseket, a többi egyes ügyekre vagy ügycsoportokra nézve szabályoz, mint pl. az Mötv. önkormány-

zat feladatellátási vagy határozathozatali kötelezettség elmulasztása miatti per vagy a nemzetiségek jogairól szóló törvényben foglalt szerződéskötési kötelezettség elmulasztása miatti per, vagy a valamennyi köztisztviselési törvényben megjelenő, a törvényességi felügyeleti szerv által indított perre vonatkozó szabályok.

E szabályokat hivatott tehát a kódex kiváltani. Természetesen vannak olyan kérdések, amelyekben nem lehet egységes a szabályozás, ezekre nézve maga a Kp. ad az ágazati jogalkotónak lehetőséget az eltérésre. Így lehetősége van a jogalkotónak például a bírói utat bővíteni (például járulékos közigazgatási cselekmények esetében); kizárólagos illetékességi okot meghatározni; civil szervezetnek vagy érdekképviselői szervezetnek (vagy további szervnek, személynek) keresetindítási jogot adni; eltérő keresetindítási határidőt megállapítani; a keresetlevél benyújtásához halasztó hatályt rendelni; a keresetlevél bíróságnál történő benyújtását előírni; a bíróság tárgyalásának székhelyen kívüli helyre tűzését előírni (pl. helyszíni tárgyalás); hivatalból bizonyítást előírni, illetve a bizonyítási terhet átcsoportosítani; hivatalból vizsgálatot előírni (értelmezési vagy semmisségi ok meghatározásán keresztül is); a megváltoztatás lehetőségét kizárni, illetve a bíróság döntési jogkörére vonatkozó részletes szabályokat alkotni, továbbá az ágazati jogalkotó arra is jogosult, hogy fellebbezés lehetőségét biztosítsa, illetve a törvényszéki hatáskör esetén kizárja, és előbbihez kapcsolódva eltérő fellebbezési határidőt állapítson meg, a fellebbezés halasztó hatályát kizárja, illetve a bíróság határozatának előzetesen végrehajthatóvá nyilvánítására irányuló kötelezettséget előírjon.

3.2. A Kp. „Általános Része”

A Kp. az első négy részének (azaz általános részének) szabályai nagyban építenek a Pp. XX. fejezetének szabályaira és az ahhoz kapcsolódó gazdag bírói gyakorlatra. Ugyanakkor lényeges különbségek is vannak a Pp. XX. fejezetéhez képest, ugyanis az egész szabályozás egy magasabb absztrakciós szintre kerül. Míg a Pp. XX. fejezetének kulcsfogalma a közigazgatási határozat, addig a Kp. kulcsfogalma a generálklauzulás szabályozás következtében a közigazgatási cselekmény, amelybe az egyedi döntéseken túl minden egyéb közigazgatási aktus is beletartozik, így a (Jat. hatálya alá nem tartozó) normatív aktusok, az intézkedések, a szerződések, illetve a reálcselekmények is, amennyiben joghatást váltanak ki.²⁸ E cselekményekre nagyrészt alkalmazhatók továbbra is az aktus-felülvizsgálati szabályok, hiszen egy közigazgatási

²⁶ E fórumot a Kp. közigazgatási elsőbírósággá nevesítette, azaz azt a közigazgatási jogban bevett kodifikációs technikát alkalmazta, amely a hatáskör címzettjét közzéval jelöli meg, majd a közzéval megjelölt bíróságot egy külön jogszabályi rendelkezésben jelöli ki. Mivel ezt a rendelkezést az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök indítványára az 1/2017. (I. 17.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősítette, a Kp. február 21-én elfogadott szövege azt már nem tartalmazza, hanem mindenhol külön nevesíti a törvényszéket, illetve a Fővárosi Törvényszéket.

²⁷ Lásd F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perben hozható érdemi döntések és a keresettípusok. Jogtudományi Közlöny 2014/2., 105–110.

²⁸ Erről részletesebben lásd F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási per jog és a közigazgatási eljárás jog kapcsolódási pontjai. Fontes Iuris 2015/1., 15–21.

határozathoz hasonlóan egy normatív aktust vagy egy egész szerződést is meg lehet semmisíteni, de egy már teljesedésbe ment hatósági intézkedés esetében ez nyilván nem működik: más lesz a kereseti kérelem, más a bíróság ítélete is. Részletesebb szabályokat is kellett alkotni a közigazgatási jogvita fogalmi bővülésére tekintettel: ilyen például a határozatok típusai vagy teljesen új elemként a keresettípusok szabályozása. Ugyanígy a végrehajtás felfüggesztése helyett is egy magasabb absztrakciós szintre kerül az ideiglenes jogvédelem szabályozása: az azonnali jogvédelem keretei között ehelyett a halasztó hatály kimondására lesz a bíróságnak lehetősége.²⁹

Az absztrakciós szint emelésén túl természetesen a Kp.-nak is fontos célkitűzése volt a közigazgatási bírósági jogalkalmazói gyakorlatban érzékelt problémák megoldása is. E körhöz sorolhatóak például a jogutódlás, illetve a közigazgatási hatáskörök megszűnésével kapcsolatos perbeli nehézségek, vagy a hatályon kívül helyezés időbeli hatályának kérdése, a polgári és a közigazgatási jogképesség eltérései, hogy csak néhányat megemlítsünk.

A Kp. Általános része a Pp.-hez hasonlóan épül fel: az első, általános rendelkezéseket tartalmazó részében az alapvető rendelkezéseket a bíróságokra, majd a hatáskörre és illetékességre vonatkozó szabályok követik, aztán a „Felek és az érdekelt”, „A képviselő” és végül az „Egyéb általános szabályok” fejezetek. A második rész az elsőfokú eljárás szabályait tartalmazza, a harmadik a határozatok, a negyedik pedig a perorvoslatokat szabályozza.

3.3. A Kp. különös közigazgatási perekre és bírósági eljárásokra vonatkozó szabályai

A Kp. Ötödik része tulajdonképpen a Kp. „különös része”. Az itt található szabályok az általános szabályokhoz képesti eltéréseket és kiegészítő szabályokat határoznak meg. Egyrészt ide kerültek azok a pertípusok, amelyek nem aktus-felülvizsgálati jellegűek: a mulasztási per, a marasztalási per, a köztisztviselői felügyeleti per és a kijelölési eljárás. Másrészt egyes, ugyan aktus-felülvizsgálati eljárások is itt kaptak helyet, amelyek az általánostól eltérő szabályozást igényelnek: ezek az egyszerűsített per, és a normakontroll-eljárások. Ezek az eljárások többnyire szintén peres eljárások, de vannak kivételek: a normakontroll-eljárások és a kijelölési eljárás.

A marasztalási perek igen sajátos halmazt képeznek. Egyrészt idetartozik a szerződéses és közszolgálati jogviták jelentős része. Nyilván külön értekezést igényelne, itt csak néhány fontos szabályozási szempontot jelzünk, s

azt is nagyon leegyszerűsítve.³⁰ Egyrészt a szerződések sajátos, „kettős” életet élnek: számos esetben kezelhetők aktusként és alkalmazhatóak rájuk néhány eltéréssel az aktus-felülvizsgálati szabályok, de vannak olyan szerződéses jogviták, amelyek ezeket a kereteket szétfeszítik. Ugyanez a helyzet a közszolgálati jogviták esetében is. Ezért kellett a jogvita fogalmát is két lábra helyezni, s a szerződéses és közszolgálati jogvitákat külön is közigazgatási jogvitákká minősíteni. Másrészt ezen jogviták tipikusan marasztalási perek, a Pp. világához így közelebb állnak. Ugyanakkor, mivel igen szoros kapcsolatban állhatnak más közigazgatási aktusokkal, amelyekkel adott esetben egy perben nyernek elbírálást, az nem jelentett megoldást, hogy a polgári perek szabályait alkalmazzuk egy az egyben ezekre a jogvitákra, elsősorban az összetettebb vitákban az osztott perszerkezetből származó nehézségekre tekintettel. Elég a közbeszerzési egységes perre gondolni e tekintetben. Harmadrészt, e jogviták között olyanok is vannak, amelyekben a közigazgatási szerv nem alperes, hanem a vele szerződő külső jogalany az alperes – ezekre a perekre is külön szabályokat kellett alkotni.

Természetesen nem volt könnyű kérdés a különös eljárások körének megállapítása sem. Így például felmerült még – a kijelölési eljáráshoz hasonló okokból – a helyszíni kutatás engedélyezésének az általános szabályok szintjére emelése, de vizsgálni kellett néhány ágazati pertípus Kp.-be emelését is, itt például a közbeszerzési perek köre merült fel.

3.4. A Kp. és a Pp. viszonya

A Kp. a szabályozás megkettőzésének elkerülése érdekében azokat a szabályokat nem ismétli meg, amelyek nem „sajátképi” eljárási szabályok. Így a Kp. több esetben visszautal a Pp. szabályaira. Ennek többféle technikája van, de minden esetben ugyanaz a főszabály érvényesül: a Kp. kifejezett rendelkezése nélkül a Pp. szabályait nem lehet alkalmazni, és mindig tekintettel kell lenni a közigazgatási perek sajátosságaira az alkalmazásnál.³¹ A legtipikusabb visszautalási mód az, hogy egyes jogintézményekre utal vissza a Kp., például az „Egyéb általános szabályok” fejezetben: egyes jogintézményeknél néhány eltérést meghatároz, és egyebekben rendeli a Pp. szabályainak alkalmazását, más jogintézményeknél eltérés nélkül, így a 36. §-ban például felsorolja, hogy a Pp. mely jogintézmé-

29 F. ROZSNYAI Krisztina: A közigazgatási perrendtartás kodifikációja kapcsán várható lényegesebb közigazgatási perjogi változások. Verseny-tükör, 2016. IV. (különszám), 33–40.

30 A jelenlegi helyzetről, s ezáltal néhány nehézségről is részletes áttekintést nyújt BARABÁS Gergely: A közigazgatási szerződések egyes eljárás- és perjogi kérdései a magyar (közigazgatási és polgári) bírói joggyakorlatban. Közbeszerzési Szemle, 2014/11., 41–55.

31 Kp. 6. §: „A közigazgatási perben vagy az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban a polgári perrendtartás szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt a törvény kifejezetten előírja. A polgári perrendtartás szabályait a törvénnyel összhangban kell alkalmazni.

Jogalkotásunk nyomában

nyeinek szabályait kell a közigazgatási perekben is alkalmazni. Van, ahol pedig egy-egy eljárási mozzanat, cselekmény esetében utal vissza, ilyen például a kizárási kérelem bejelentése és elintézése vagy a tárgyalás fejezetben a tárgyalás nyilvánossága, a felvételkészítés és a pervezetés, vagy a marasztalási perekben a pertárgyérték számítása és a szünetelés. Végezetül olyan is van, ahol a fejezet csak a Pp. ugyanolyan címet viselő szerkezeti egységéhez képesi eltéréseket fogalmazza meg, ilyenek a képviselő és a bizonyítás fejezet vagy a „Határozatok” rész, továbbá a perújítás és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárás szabályai. Itt és az előbb említett egyéb általános szabályok fejezetben a legintenzívebb tehát a kapcsolat a polgári perjogi szabályokkal. Számos fejezet egyáltalán nem tartalmaz visszautalást, annyira sajátképi a szabályozás (Alapvető rendelkezések,³² Bíróságok, Hatáskör és illetékség, Kereset, Azonnali jogvédelem), vagy eredetileg sajátképi volt ugyan a szabályozás, de a törvényalkotási folyamatban megváltozott, kisebb vagy nagyobb mértékben elvesztve ezáltal a sajátképi jelleget, például a fellebbezésre és a felülvizsgálatra vonatkozó szabályozás esetében. A Felek fejezetben is csupán az eljárási képesség, továbbá a támogató, tolmács és a fordító viszonylatában van visszautalás. A különös perek közül a marasztalási per szabályai között találunk csak visszautalásokat.

4. A közigazgatási per jog kilátásai

4.1. A közigazgatási bíráskodás funkcióihoz igazodó szabályozás

Természetesen koncepcionális változások is történtek, hiszen a kodifikáció irányt is mutat, s nemcsak a meglévő szabályok összefoglalását szolgálja, hanem a jogalkalmazói gyakorlat orientálását is. Jelen esetben a közigazgatási bíráskodás, illetve a közigazgatási bíró sokrétű funkciójának erőteljesebb megjelenítése is e körbe tartozó stratégiai cél. A közigazgatási bíró ugyanis nemcsak szubjektív jogvédelmet nyújt, hanem objektív jogvédelmet is, s emellett orientálja, regulálja a közigazgatási szervek jogalkalmazói gyakorlatát és fejleszti a közigazgatási jog dogmatikáját is.³³ E speciális funkciókhoz kapcsolódóan számos részletszabályt találhatunk. A Kp. a bírónak intenzívebb és a felekkel erőteljesebb interakcióba bocsátkozó szerepet szán: ez nyilvánul meg például abban, hogy a bírónak meg kell tárgyalni a jogvita tény- és jogbeli vonatkozásait a felekkel, eléjük kell tárnia a véleményét. Ez nem prejudikáció: ettől válnak egyértelművé a felek per-

beli feladatai, tisztázódhat a jogvita konkrét tárgya, s a perbeli szereplők erre koncentrálnak perbeli erőfeszítéseiket. Hasonlóan erőteljesebb interakciót követel meg az a szabály, hogy a bírónak feladata a Kp. szerint törekedni a jogvita békés rendezésére. Ennek érdekében mind az egyezség, mind a bírósági közvetítés rendelkezésre áll. A bíró jogfejlesztő szerepét „hívják fel” azok a szabályok, amelyek a jogvita természetétől teszik függővé például a békés rendezés megkísérlését vagy éppen a megváltoztatási jogkör gyakorlását. S az objektív jogvédelmi funkció erősödését, a bíró közérdekvédelmi szerepét hangsúlyozzák azok a rendelkezések, amelyek mérlegelési jogkört adnak a bírónak a per folytatására, így például a per megszüntetése csak lehetőség, ha a felperes az általa kért tárgyalást elmulasztja, s ha egyéb okból a per megszüntetésének lenne helye, és hivatalból vizsgálatot rendelt el korábban, akkor dönthet a bíró az ügyész értesítéséről a per folytatása érdekében.

4.2. A kodifikáció néhány nehézsége

Közigazgatási perjogi szabályokat nehéz alkotni, ha a közigazgatási jogi dogmatika nem elég fejlett. Sajnos hazánkban még mindig hiányoznak az általános közigazgatási jogi szabályozás bizonyos elemei, így például a közjogi jogalanyokra vagy a közigazgatási szerződésekre vonatkozóan. Még ha nem is tekintjük az eljárásjogot „az anyagi jog szolgálóleányának”, s elismerjük önálló értékeit, akkor is az anyagi jog érvényre juttatásának kereteiről beszélünk, amihez pedig stabil anyagi jogi keretek szükségesek. Egy marasztalási ítéletnél például az anyagi jog adja meg az ítélet tartalmát, az részletes perjogi szabályozást nem igényel. Ugyanígy, a közigazgatási jogképeség kérdéséről a szervezeti jogszabályok igazítanak el, azaz nem kell a perjogi szabályozást terhelni. Mivel nálunk e szabályok hiányosak, a perjogi kodifikációnak ezekkel a kérdésekkel is foglalkoznia kellett, ezért születtek például szabályok a közigazgatási szerv meghatározására nézve vagy éppen a közigazgatási szerződésekkel kapcsolatos bírósági határozatokra.

Egy másik nehézség, amivel szembe kellett nézni, az európai közigazgatási jog folyamatos fejlődése. Ennek itt és most csak az uniós jogi aspektusait emelném ki: az EuB egyre nagyobb mértékben avatkozik be az eljárásjogi autonómiába, amivel mind a nemzeti eljárásjogi, mind a perjogi keretekre kihat. Így például az eljárási szabályszerűségek hatása³⁴ vagy éppen az anyagi preklúziós szabá-

32 A fogalmak szintjén fellelhető kapcsolat, ilyen például a koncentrált pervitel fogalmának használata a Kp.-ben, amit a Kp. nem definiál külön a Pp. perkoncentráció elvének meghatározására tekintettel.

33 A funkciókról lásd részletesen F. ROZSNYAI Krisztina: *Közigazgatási bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, Eötvös, 2010., 13–17.

34 *Gemeinde Altrip és társai kontra Land Rheinland-Pfalz* C-72/12, a Bíróság második tanácsának 2013. november 7-i ítélete. ECLI: EU:C:2013:712., ill. GERGELY Barabás: *Doctrines of Legal Consequences of Administrative Procedural In: Irregularities. In the Case-law of the Court of Justice*. In: A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (The ReNEUAL Model Rules). [Tanulmányok 31.] (szerk.:

lyok megengedettség³⁵, vagy az objektív jogvédelem szintje, a döntések hibáinak a közigazgatási perben való kijavíthatósága olyan kérdéskörök, amelyek folyamatos forrongásban vannak.³⁶ Ezek a területek folyamatos fejlődésben lévő kérdések az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. Ugyanígy figyelemmel volt természetesen a kodifikáció az EJEB gyakorlatára is amely szintén nem mondható statikusnak.

Még sorolhatnánk azokat a nehézségeket, amelyek abból adódnak, hogy a közigazgatási perjog a legtöbb országban nem tekint túl nagy múltra vissza, így a legtöbb országot az útkeresés jellemzi. Szlovénia például 10 éven belül két közigazgatási perjogi kódexet is készített, más országokban is jelentős novelláris módosításokra került sor az utóbbi időben. Tehát folyamatos fejlődésben, mozgásban van a közigazgatási perjog. A másik oldalról a közigazgatási bírászkodás két „anyaországának” szabályozása olyan erős dogmatikai alapokra és bírósági jogfejlesztő gyakorlatra épít, s ezáltal olyan távoli, hogy csak igen korlátozottan adaptálhatóak a megoldásaik.³⁷

Természetesen a kodifikáció gyors irama sem kedvezett a kodifikációnak. A kevesebb mint egy év nem volt elegendő számos kérdés mélybemenő vizsgálatához, illetve a szükséges szakmai viták lefolytatásához. Így a koncepció³⁸ több elemét is el kellett engedni, s a közigaz-

gatási egyeztetés³⁹ során is számos kompromisszumot kellett kötni. A törvényhozási eljárás során is jelentős, koncepcionális módosításokra került még sor, amelyek több ponton sértik a kódex belső logikáját.⁴⁰

Mindebből az következik, hogy nyilvánvalóan nem lesz könnyű a közigazgatási perrendtartás alkalmazásának első 10 éve. Számos megszokást fel kell adni, valóban sok az új fogalom és az új jogintézmény, amelyeket alaposan meg kell ismerni. Ha ez megtörténik, az reményeink szerint a közigazgatási jogi dogmatika erőteljesebb fejlődéséhez fog vezetni, ami azonban egy lassan beinduló és egyébként is lassú folyamat. Igen nagy mértékben függ tehát a szabályozás a jogalkalmazóktól: képesek-e, hajlandók-e megújítani a gondolkodásukat és szokásaikat. És természetesen előfordulhat az is, hogy azok a prognózisok, amelyekre a Kp. építeni kényszerült, nem feltétlenül igazolódnak be a következő 10 év jogfejlődésében. Mivel, ahogy ezt fentebb jeleztük, az eljárásjog a jogrendszer egyéb szabályaitól is nagyban függ, annak fejlődésétől is függ a perjogi szabályok sorsa. S az is bizonyos, hogy maguk a közigazgatási perjogi szabályok is – mint minden szabály – továbbgondolást, továbbfejlesztést igényelhetnek. Csak remélni lehet, hogy a hivatásrendek, a közigazgatás, a jogalkotó és a jogtudomány művelői egyaránt elkötelezettek lesznek ezen új jogszabályi keretek megfelelő működtetése iránt.

VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSE Balázs), Budapest, Pázmány Press, 2015., 419–435.

35 Lásd erről a meglepő C-137/14. Bizottság v. Németország ügyben hozott ítéletet, ECLI:EU:C:2015:683.

36 Lásd részletesen F. ROZSNYAI Krisztina: *Külön, de mégis együtt. A közigazgatási eljárásjog és a közigazgatási perjog*. In: A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Current Issues of the National and EU Administrative Procedures (The ReNEUAL Model Rules). [Tanulmányok 31.] (szerk.: VARGA Zs. András – BERKES Lilla – GERENCSE Balázs), Budapest, Pázmány Press, 2015., 149–168.

37 Természetesen az eltérő kodifikációs szokások, jogalkotásról vallott tanok és nézetek is okozói az adaptációs nehézségeknek. A német szabályok például számos esetben jóval nagyobb mérlegelést biztosítanak a közigazgatási bírónak, mint amit nálunk a normavilágossággal kapcsolatos gyakorlat lehetővé tesz.

38 Összefoglalóan: F. ROZSNYAI Krisztina: *A közigazgatási perjog fejlesztésének koncepcionális irányai*. Magyar Jog 2015/9., 485–491., illetve maga a koncepcióról szóló jelentés: <http://www.kormany.hu/download/9/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20a%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20perrendtart%C3%A1s%20koncept%C3%B3j%C3%A1nak%20el%C5%91k%C3%A9sz%C3%ADt%C3%A9s%C3%A9r%C5%91l.pdf>

39 A közigazgatási és társadalmi egyeztetésre kiment jogszabálytervezet a www.kormany.hu oldalon, a dokumentumok aloldalon, az Igazságügyi Minisztérium jogszabálytervezetei között ma is fellelhető, illetve például a http://www.drhosszu.hu/admin/feltolt/kozigazgatasi_perrendtartas_2016_04_13__p.pdf címen is megtalálható.

40 Továbbá a normaszöveg és a hozzá kapcsolódó indokolás összhangját, hiszen az indoklás szövegét nem lehet a törvényhozási eljárás során a megváltozott normaszöveghez igazítani.